

Les négociations agricoles de l'OMC et leur impact sur le commerce des produits agricoles entre les États membres de l'OCI¹

Webinaire du 26-28 octobre 2020 organisé par l'OCI (Organisation des Etats Islamistes)

Les subventions agricoles des Etats-Unis (EU) et de l'Union européenne (UE) et leur impact sur les États membres de l'OCI

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr) SOL, 17 novembre 2020

PLAN

- I - Les principales sources et formes du dumping agricole de l'UE et des EU
- II - Prise en compte des subventions de la boîte verte (BV) dans l'évaluation du dumping
- III - Les scandaleuses subventions au coton des EU et plus encore de l'UE
- IV - Exportations de céréales des EU et de l'UE vers les États de l'OCI, de 2010 à 2019
- V - Exportations de volaille des EU et de l'UE vers les États de l'OCI de 2010 à 2019
- VI – L'analyse biaisée de la Chine, de l'Inde et du Groupe Africain de l'OMC minimisant le dumping des subventions de la boîte bleue et de la boîte verte
 - 6.1 - La MGS des pays développés est un faux soutien des prix du marché
 - 6.2 – Toutes les subventions aux investissements et intrants des EU et de l'UE ont un effet de distorsion des échanges
 - 6.2.1 - Le détournement de l'article 6.2 de l'AsA par les pays développés
 - 6.2.2 - Autres dispositions de l'AsA sur les subventions aux intrants et investissements
 - 6.3 - Toutes les subventions de l'Annexe 2 ont un effet de distorsion des échanges
 - 6.4 - Pourquoi le soutien au revenu découplé de l'UE figure dans la MGS
- VII - Dénoncer la position des EU sur les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire
- VIII - Accord alternatif sur l'agriculture et l'alimentation pour atteindre les ODD

Cette version word est extraite du powerpoint présenté durant le webinaire, qui a été amélioré, mais sans les graphiques et enrichie par l'analyse d'autres questions importantes soulevées par des intervenants et participants. Le style concis reflète celui utilisé des présentations ppt et le nombre de notes de bas de page est limité.

Résumé

Cette étude sur l'impact des subventions agricoles des Etats-Unis (EU) et de l'Union Européenne (UE) a été préparée pour un séminaire de trois jours sur les négociations agricoles de l'OMC pour les Etats membres de l'Organisation des Etats Islamiques.

La persistance du dumping agricole des EU et de l'UE réside dans la définition criminelle du dumping par le GATT – "pas de dumping tant que les exportations se font au prix du marché intérieur" – qu'ils ont utilisée pour élaborer en face à face à la fin de l'Uruguay Round (1992-93) les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) tout en réformant radicalement leurs politiques agricoles (PAC et Farm Bill) : fortes baisses des prix minima garantis et aides directes compensatrices élevées aux agriculteurs afin de leur assurer une supériorité compétitive à long terme sur les agriculteurs infiniment plus nombreux des pays en développement (PED) que leurs gouvernements ne pouvaient subventionner à un niveau significatif.

¹ Voir en annexe la liste des Etats membres de l'OCI

Or les PED ont ignoré que l'Organe d'appel de l'OMC a jugé quatre fois que toutes les subventions internes, y compris découplées, participent au dumping.

L'impact des subventions agricoles des EU et de l'UE sur les pays de l'OIC a été présenté pour trois produits : coton, céréales, viande de volaille et œufs.

Il est affligeant de constater que les communications récentes à l'OMC de la Chine, l'Inde et le Groupe Africain ont focalisé leurs critiques sur les subventions dites couplées (boîte orange ou MGS : mesure globale de soutien) au lieu de prioriser celles de la "boîte bleue" (BB) et surtout de la "boîte verte" (BV) qui est la source du dumping le plus imparable puisqu'elle peut augmenter sans limites. La BB et la BV ont d'ailleurs représenté 89% du Budget agricole de l'UE et des aides d'Etat en 2017/18. Cet aveuglement s'explique par le fait que les PED n'ont pas compris que la MGS des pays développés est un faux soutien des prix du marché, que leurs subventions aux investissements et intrants ont un effet de distorsion des échanges, comme toutes celles de l'Annexe 2 de l'AsA, y compris au revenu découplé. Cela permet aussi de dénoncer la position des EU sur les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire.

L'étude se termine par les grandes lignes d'un Accord alternatif sur l'agriculture et l'alimentation obligeant les juges de l'OMC à tenir compte de la priorité à donner aux règles des conventions internationales sur les droits humains, sociaux et l'environnement sur les règles commerciales actuelles de l'OMC.

* *
*

I – Les principales sources et formes de dumping agricole de l'UE et des EU

Sans remonter à la colonisation, la principale raison de la persistance du dumping agricole de l'UE et des EU réside dans la définition criminelle du dumping par l'article VI du GATT : "pas de dumping tant que les exportations se font au prix du marché intérieur".

L'UE et les EU ont utilisé cette définition pour élaborer bilatéralement les règles de l'AsA tout en révisant radicalement la PAC et le Farm Bill à la fin de l'Uruguay Round (1992-93) : fortes baisses des prix minimaux administrés (*prix d'intervention* dans l'UE, *loan rates* aux EU), compensant leur impact sur les agriculteurs en leur accordant de larges subventions soi-disant sans effet de distorsion des échanges : boîte bleue (BB) et boîte verte (BV) + aides *de minimis* boîte orange (MGS).

Il est dommage que la plupart des membres de l'OMC, y compris les pays en développement (PED), ignorent que l'Organe d'appel (OA) a décidé à quatre reprises – dans l'affaire des Produits laitiers du Canada en décembre 2001 et décembre 2002, l'affaire du Coton des EU en mars 2005 et l'affaire du Sucre de l'UE en avril 2005 – que toutes les subventions internes (y compris les subventions découplées) doivent être incluses dans l'évaluation du dumping.

Dans le même temps, l'Organe d'appel a donné, dans l'affaire Produits laitiers du Canada, une définition claire du dumping, qui existe lorsque "*les exportations se font à un prix inférieur au coût de production total national moyen sans subvention*".

II – Prise en compte des subventions de la boîte verte (BV) dans l'évaluation du dumping

Les aides de la BV, dont celles au revenu découplé, sont celles qui faussent le plus les échanges car elles peuvent augmenter sans limite². Pour imputer à un produit spécifique, notamment pour les produits pris comme exemple aujourd'hui, les aides de la BV notifiées à l'OMC on prend le même pourcentage que celui de la valeur du produit dans la valeur totale de la production agricole. Pour les EU on déduit 93,1 % de l'aide alimentaire intérieure (AAI) (6,9 % de l'AAI correspond à une subvention aux agriculteurs selon Rashmi Banga), ainsi que le soutien découplé notifié et on ajoute 2 milliards de dollars (Md\$) de subventions à l'irrigation (selon les rapports de l'Office des comptes (GAO) et du Centre de recherches du Congrès, CRS) et les subventions énergétiques notifiées à l'OCDE à 2,385 Md\$ jusqu'en 2012, 1,038 Md\$ jusqu'en 2016 avant que l'OCDE ne l'abaisse encore à 811 M\$ à partir de 2007 et à 777 M\$ de 2015 à 2019 !

L'AAI de l'UE est insignifiante et on ne tient pas compte des subventions découplées au revenu (car déjà comptées pour chaque produit évalué) plus 3 Md€ de subventions à l'énergie (selon les données de l'OCDE) et 2 Md€ de subventions à l'irrigation.

III – Les scandaleuses subventions au coton des EU et plus encore celles de l'UE et leur impact désastreux sur les producteurs africains³

Même si les EU ont exporté 9,5 fois plus de coton que l'UE en moyenne de 2010 à 2019, les subventions de l'UE ont pesé lourdement sur le prix mondial du coton, au détriment des producteurs du C4. Pourtant, même si la plupart des modèles ont conclu que l'élimination du dumping des EU et de l'UE augmenterait le prix mondial d'environ 10 %, cela ne résoudrait pas le problème du C4 car d'autres pays augmenteraient aussi leur production, faisant à nouveau baisser le prix mondial. Mais il est clair que les EU et l'UE doivent cesser leur dumping.

En 2019, l'UE a exporté 1,6 million de tonnes (Mt) de vêtements usagés (friperie) pour 1,36 Md\$ à un prix FAB de 856 \$/t, dont 46 % (739 000 t) à l'OCI à un prix inférieur de 40 % (515 \$/t), et 581 000 t à l'Afrique sub-saharienne (ASS) pour 591 M\$, dont 345 M\$ à l'Afrique de l'Ouest, dont 55,7 M\$ au C4 (63 734 t). L'UE a exporté 2,1 fois plus de vêtements usagés que les EU, dont 8 fois plus vers l'OCI.

La solution à long terme n'est certainement pas de "bénéficier" de la disposition de l'AGOA (Accord préférentiel des EU pour l'ASS, non limité aux PMA) sur "l'importation de fils et de tissus venant des pays tiers en franchise de droits sur les exportations de vêtements aux EU" car cela réduirait considérablement la production de coton de l'ASS.

Comme l'industrie textile a été à la base du développement de tous les PED et a créé un très grand nombre d'emplois, il est urgent que l'ASS reprenne le contrôle de sa filière coton, en

² <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/SOLs-alternative-methodology-to-IATP-assessment-of-agricultural-dumping-January-1-2017.pdf>; <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Analysis-of-the-main-controversies-on-domestic-agricultural-supports-29-July-2016.pdf>; <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/Time-is-up-for-Developing-countries-to-sue-the-US-domestic-subsidies-Solidarit%C3%A9-January-14-2016.pdf>

³ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/La-Journ%C3%A9e-mondiale-du-coton-de-l'OMC-peut-elle-r%C3%A9pondre-aux-difficult%C3%A9s-des-agriculteurs-d'ASS-17-10-2019-1.pdf>; <https://www.agenceecofin.com/coton/1610-81422-politiques-agricoles-l-afrique-doit-sortir-de-ce-mirage-de-vouloir-se-developper-par-l-exportation>

transformant sa fibre de coton en vêtements pour réduire les exportations et arrêter les importations, y compris de vêtements usagés.

IV - Exportations de céréales des EU et de l'UE vers les États de l'OCI, de 2010 à 2019

Les exportations de céréales de l'UE vers l'OCI – en équivalent poids de céréales (EPC), compte tenu des céréales brutes incluses dans les céréales transformées – ont été supérieures en moyenne de 42 % aux exportations des EU (15,8 Mt contre 11,1 Mt), bien qu'à un prix FAB moyen inférieur de 25 % (205 \$/t contre 273 \$/t aux EU) car le blé des EU est plus riche en protéine.

Les EU étant le premier exportateur et le faiseur du prix mondial des céréales, la subvention/t moyenne de l'UE, de 2010 à 2019, a été le double de celle des EU (63,8 \$/t contre 30,8 \$/t), d'autant plus que la part des céréales brutes dans les céréales transformées a été bien plus faible que dans l'UE : 0,7 % de l'ensemble de l'EPC, contre 5,5 % pour l'UE. Le taux de dumping moyen de l'UE a été le triple de celui des EU : 33 % contre 11,4 %.

V – Exportations de viande de volaille des EU et de l'UE vers les États OCI de 2010 à 2019

Les subventions aux aliments du bétail sont pratiquement les seules subventions aux éleveurs de volaille (et de porcs) dans l'UE et aux EU, si l'on excepte les subventions à l'exportation ("restitutions") de l'UE jusqu'en 2013, car ils n'ont pas bénéficié d'aides directes au revenu. Mais les EU et l'UE nient la réalité des subventions aux éleveurs de produits animaux (viande, œufs et lait) car elles sont perçues par les producteurs des cultures fourragères – céréales, tourteaux d'oléagineux, protéagineux (COP) – même si les 2/3 vont à l'alimentation du bétail. Cependant, même si ce sont les producteurs de COP des EU et de l'UE qui reçoivent les subventions aux aliments du bétail, les éleveurs en bénéficient car ils devraient payer les COP à des prix bien plus élevés si les producteurs de COP n'étaient pas subventionnés : c'est le concept de "subventions croisées", et la dénonciation du faux concept de "surcoût de l'alimentation du bétail" de l'OCDE.

Après avoir indiqué la quantité, la valeur et les prix FAB (franco à bord) des exportations de volaille et d'œufs des EU et de l'UE vers l'OCI – où les EU ont exporté 57 % de plus en moyenne : 538 000 t contre 342 000 t –, on divise le tonnage exporté des viandes de volailles et œufs par 0,72 pour avoir le tonnage en poids vif, que l'on multiplie par 2 pour avoir le poids des aliments du bétail, dont 75% sont constitués de céréales et substituts et 25% de tourteaux de soja. Comme les tourteaux de soja sont essentiellement importés dans l'UE et donc pas subventionnés, l'alimentation protéique d'origine UE (tourteaux d'oléagineux et protéagineux) ne représente que 10% du total. La subvention en US dollars de l'UE par tonne d'équivalent carcasse (TEC) a été 2,6 fois supérieure à celle des EU en moyenne de 2010 à 2019 (279 \$/t contre 107 \$/t) du fait des restitutions à l'exportation jusqu'en 2013, mais seulement 1,7 fois en 2019. Le taux de dumping de l'UE a été supérieur de 27 % à celui des EU en moyenne (16,1% contre 12,7%), mais inférieur de 28% en 2019 (du fait des programmes MFP & COVID-19).

VI – L'analyse biaisée de la Chine, de l'Inde et du Groupe Africain de l'OMC minimisant l'impact de dumping des subventions de la boîte bleue et de la boîte verte⁴

Il est très regrettable que la Chine, l'Inde et le Groupe Africain de l'OMC aient concentré leurs principales critiques sur la boîte orange – ou MGS (Mesure Globale de Soutien) –, puisqu'ils n'ont pas réalisé qu'environ 90% de leur MGS notifiée est un faux soutien des prix du marché (SPM) n'impliquant pas de subvention effective, car elle n'apporte pas de soutien supplémentaire à celui d'autres mesures : droits à l'importation, restrictions à l'exportation, jachère de terres, quotas de production, aide alimentaire extérieure et intérieure. Si le SPM est notifié dans le tableau justificatif DS:5, lorsque les produits bénéficient de subventions effectives, elles sont notifiées dans le tableau justificatif DS:6 (paiements directs non exemptés) ou DS:7 (autre MGS spécifique par produit).

6.1 – La MGS des pays développés est un faux soutien des prix du marché

Dans 8 pays développés occidentaux, le SPM de leurs dernières notifications (généralement 2018) a représenté 72,8% de leur MGS notifiée, dont 98,1% pour le Canada, 96,6% pour l'UE28 et même 106,8% pour la Norvège (!), de sorte que les subventions réelles de la MGS n'ont été que de 27,2%.

Si le SPM n'a été que de 38,8% de la MGS des EU, c'est parce qu'ils ont supprimé le SPM laitier depuis la réforme du Farm Bill de 2014. Et, de 2008 à 2013, ils ont considérablement sous-notifié leur SPM laitier, ce qui a eu un impact énorme sur la MGS finale consolidée autorisée qui n'est pas de 19,1 Md\$ mais seulement de 16,6 Md\$, ce qu'ils refusent d'admettre.

6.2 - Tous les investissements et les subventions aux intrants des États-Unis et de l'UE ont un effet de distorsion sur les échanges

6.2.1 – Le détournement de la portée de l'article 6.2 de l'AsA par les pays développés

Selon l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture, "*les subventions à l'investissement qui sont généralement accordées à l'agriculture dans les pays en développement Membres et les subventions aux intrants agricoles généralement accordées aux producteurs à faible revenu ou pauvres en ressources dans les pays en développement Membres être exemptés des engagements de réduction du soutien interne qui seraient autrement applicables à ces mesures*".

Si cet article est compris comme représentant la "boîte développement" des PED, les pays développés ont ignoré les derniers mots "*qui seraient autrement applicables à de telles mesures*" et n'ont pas notifié à l'OMC dans leur MGS mais dans la BV leurs subventions aux investissements et aux intrants, en particulier aux plus importants : les aliments du bétail.

⁴

<https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/12/Unifier-les-positions-des-pays-en-d%C3%A9veloppement-sur-la-bo%C3%AEte-verte-et-la-bo%C3%AEte-bleue-SOL-13-d%C3%A9cembre-2019.pdf>

6.2.2 – Autres dispositions de l'AsA sur les subventions aux intrants et aux investissements

Selon le paragraphe 13 de l'annexe III : "*Autres mesures non exemptées, y compris les subventions aux intrants et autres mesures telles que les mesures de réduction des coûts de commercialisation*".

Pour l'annexe IV, paragraphe 4 : "*Les mesures destinées aux transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles bénéficient aux producteurs des produits agricoles initiaux*".

6.3 – Toutes les dispositions de l'annexe 2 de l'AsA ont un effet de distorsion des échanges

Paragraphe 1.a : "*Le soutien en question est fourni par le biais d'un programme gouvernemental financé par l'État ... n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs*" : la distinction entre le soutien des prix du marché – financé par les consommateurs – et la subvention – financée par les contribuables – n'est pas convaincante puisque la grande majorité des taxes sont finalement répercutées sur les consommateurs.

Paragraphe 1.b : "*Le soutien en question n'a pas pour effet de soutenir les prix aux producteurs*" : même le soutien du revenu découplé apporte un soutien évident des prix aux producteurs car ces prix seraient nécessairement plus élevés sans ces subventions.

Le paragraphe 2.g stipule que les dépenses d'infrastructures agricoles "*ne comprennent pas les subventions aux intrants ou aux coûts d'exploitation*".

Le paragraphe 11 sur "*l'aide à l'ajustement structurel fournie par le biais d'aides à l'investissement*" n'est notifiable en BV que "*en réponse à des désavantages structurels objectivement démontrés*", une limite que les pays développés ont ignorée. En effet, toutes les aides à l'investissement de l'UE relèvent du "second pilier" de la PAC sur le développement rural, qui est totalement notifié en BV.

Même les subventions de l'Annexe 2 peuvent faire l'objet d'une poursuite à l'OMC au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) lorsqu'elles sont spécifiques par produit et ont des effets négatifs sur d'autres Membres de l'OMC.

6.4 – Pourquoi l'aide au revenu découplée de l'UE doit être notifiée dans la MGS

- 1) Elle est couplée à la superficie agricole : les agriculteurs doivent prouver qu'ils disposent d'hectares éligibles.
- 2) Elle est couplée à la BB "dans le cadre des programmes de limitation de la production", dont le coton, ce qui couple leur aide découplée car celle-ci perd toute flexibilité de production.
- 3) Les aides découplées aux aliments du bétail et aux cultures destinées aux biocarburants sont des subventions aux intrants, donc couplées.
- 4) Elle contredit la condition selon laquelle "*aucune production n'est requise... pour bénéficier de ces paiements*" car l'UE exige "*des taux de chargement minimums*" des terres pâturées.
- 5) Comme elle ne peut être attribuée à un produit particulier, elle peut l'être à n'importe quel produit dont elle abaisse le prix de vente au-dessous du coût de production national total moyen de l'UE, ce qui correspond à la définition du dumping de l'Organe d'appel de l'OMC.

VII – Dénoncer la position des EU sur les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire⁵

Comme les EU refusent les arguments des PED bien exposés par Ranja Sengupta, la même méthodologie absurde montre que l'aide alimentaire intérieure (AAI) des EU a été de 12,8 Md\$ en 2012 pour seulement 8 produits de base de l'AAI : tableau 1.

Tableau 1 - MGS de 8 produits des programmes d'aide alimentaire intérieure des EU en 2012

	2012				\$ par tonne			Million \$ MGS
	Livre	Kg	Millions de bénéficiaires	1000 tonnes	Prix administré actuel	Prix de référence 1986-88	Prix administré - prix référence	
Farine de blé	134,4	60,96	45,084	3664,43	337,1	90,4	246,7	904
Farine de maïs	33,9	15,38	45,084	1066,75	319,1	78,5	240,6	256,7
Riz	20,4	9,25	45,084	417,03	581,9	407,6	129,8	154
Bœuf	81,5	36,97	45,084	1666,76	5758,2	1522,5	4235,7	9378,6
Porc	58,4	26,49	45,084	1194,28	2265,6	1464,6	801	1270,9
Volaille (poulet+dinde)	110	49,90	45,084	2249,69	1913,2	1084,5	828,7	2476,5
Produits laitiers (équi lait)	613,2	278,15	45,084	12540,11	421,1	176,1	245	3072,3
Oeufs	32,8	14,88	45,084	670,85	1405,2	779,1	626,1	420
Total				22180				12785

VIII – Accord alternatif sur l'agriculture et l'alimentation pour atteindre les ODD⁶

L'objectif de l'AsA est de contribuer à la souveraineté alimentaire des membres de l'OMC, contrairement à l'AsA qui donne la priorité à l'accès au marché des autres Membres avec des "*mesures progressives substantielles de réduction des aides et de la protection agricoles*". Cela implique que les Membres s'abstiennent de tout dumping à l'exportation et d'importer des produits agricoles et alimentaires qui violent les droits de l'homme, sociaux et environnementaux dans leur pays et dans les pays exportateurs. Cela n'implique pas l'autosuffisance alimentaire, que de nombreux Membres ne sont pas en mesure d'atteindre, mais la liberté de choisir l'ouverture de ses importations agricoles et alimentaires, y compris leur libre-échange.

La distinction faite dans l'AsA et dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASCM) entre les subventions non spécifiques par produit et les subventions autres que par produit, et entre les subventions à l'exportation et les subventions internes notifiées dans les boîtes orange, bleue ou verte, n'a aucun fondement scientifique et doit être abolie : toutes les subventions réduisent le prix à l'exportation au-dessous du coût de production total national moyen sans subvention et augmentent la compétitivité des produits qui les reçoivent. Elles ont à la fois un effet de dumping à l'exportation et un effet de substitution à l'importation identique à celui des droits de douane.

L'AoAF reposera sur une hiérarchie de normes soumettant les règles du commerce agricole de l'OMC aux règles internationales des droits de l'homme, sociaux et environnementaux. Et l'un des trois membres des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel désignés pour un litige sera un expert de ces règles internationales.

⁵ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/Reconciling-the-views-on-a-permanent-solution-to-the-issue-of-public-stockholding-for-food-security-purposes-1.pdf>

⁶ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2020/01/Rebuilding-the-WTO-for-a-sustainable-global-development-J.-Berthelot-July-12-2020.pdf>; <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Agreement-on-Agriculture-and-Food-AoAF-SOLs-proposal-of-22-January-2019.pdf>

Annexe : liste des 58 Etats membres de l'OIC

Afghanistan, Albanie, Algérie, Arabie Saoudite, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bahréïn, Bénin, Brunei, Burkina Faso, Cameroun, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Emirats Arabes Unis, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Guyana, Irak, Iran, Indonésie, Jordanie, Kazakhstan, Kirghystan, Kuwait, Liban, Lybie, Malaisie, Maldives, Mali, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigéria, Oman, Ouganda, Ouzbekistan, Pakistan, Palestine, Qatar, Sénégal, Sierra leone, Somalie, Soudan, Sud Soudan, Surinam, Syrie, Tadjikistan, Tchad, Togo, Tunisie, Turkmenistan, Turquie, Yemen